

人口減少社会における地域の持続性を考慮した復旧・復興に関する研究 新潟県中越地震の被災地を対象としたアンケート結果から

A study on a area reconstruction with sustainability Result of a questionnaire survey about the damaged area

澤田 雅浩

SAWADA Masahiro

キーワード：新潟県中越地震、震災復興、人的支援、復興基金

1. はじめに

新潟県中越地震が発生してから9年が経過している。甚大な被害を受けたのは過疎化や高齢化がすでに進行していた中山間地域であった。その復旧・復興に際しては被災前からの課題をどのように解決していくかも問われてきたといえる。実際に被災地では、集落単位での積極的な取り組みが若者呼びこんだり、新たな地域連携の機運醸成へとつながったりしている。その一翼を担ったのは中間支援組織の活動やそこから派生した復興支援員という人材による支援、そして機敏に財政的後押しをした新潟県中越地震復興基金の存在である。本報告では、地域の復興にそういった様々な支援がどのように機能したのかを明らかにするとともに、地域にとっての復興にはどのような要素が関係するのかについて、被災地を対象として実施したアンケート調査のうち、まずは主要な設問に対する回答結果を示すものとする。

2. 「地域」を対象としたアンケート調査の実施

2.1 調査の背景

中越地震の被災地では、震災の発生した10月23日前後に、有識者によって組織された「復興評価・支援アドバイザー会議（座長：中林一樹明治大学特任教授）」によって、それまでの復興プロセスに関する評価及び今後の支援活動等の方向性について議論されている。2011年度に開催された同会議において、会議の作業部会から、震災からの復興プロセスが比較的円滑に進展し、地域の再生に寄与したのは「支援の三極構造」が機能したからであるという報告がなされた。行政と住民（地域）のみによる対話ではなく、中間支援組織が介在することで、地域が主体的に取り組む活動につながるようなニーズを引き出し、解決能力（財政措置や支援事業の展開など）を有する行政がそれを実現することができるようになったという指摘であり、それを支

えたのが中越地震復興基金であるという内容であった。それに対し、会議のメンバーから、支援する側からの視点としてはそのような評価ができるものの、実際に支援の対象となった「地域」にとってはどのように受け取られていたのかは明らかでないのではないかという指摘があった。確かにこれまで外部支援者や有識者による視点からそのような判断となっていたことも事実であり、中越地震からの復興プロセスをより客観的に評価、分析をしていくためには「地域」が震災以降の支援や取り組みをどのように感じているのかについて改めて調査を行うこととなった。

2.2 調査概要

調査は、新潟県震災復興支援課や調査対象自治体の担当部局の協力を得ながら実施した。調査対象をそれぞれの自治体で広報誌を配布する際のまとまりとして扱っているような範囲を一つの地域として取り扱い、現在の区長（自治会長）に回答してもらう形式のアンケートとして実施した。



図表1 調査対象と回収状況

調査対象自治体は、長岡市、小千谷市、十日町市、魚沼市、南魚沼市の5市である。長岡市などは2005年度以降の合併によって、中越地震で大きな被害を受けていないエリアも市域に含んでいるが、調査の関係上、震災当時に被害を受けたエリアを包含する自治体それぞれにおいてすべての地域を対象として配布、回収を行うこととしている。調査内容としては、「復興基金の活用状況」「外部支援の有無とその内容」「復興感」「震災後の備え」である。

なお、自治体により区長・自治会長へアンケート票が配布された。配布は2012年7月から8月にかけて行われ、8月中を回答、返送の期限とした。配布は1,915票、回答は852票、回収率は44.5%となった。

3. アンケート調査の結果

3.1 分析の枠組み

前述のように、このアンケートの配布に際しては、自治体の協力を仰いでいる。その結果、調査をした5つの自治

体の中に、平成の大合併で市域が広域化した影響で、中越地震の被害がほとんどないエリアも調査対象となっている。地域の復興状況をアンケート結果から概観するにあたって、被害が生じたエリアを切り分ける必要がある。そのため、震災発生時の自治体に着目し、地域内に仮設住宅を建設した地区を「仮設あり」と区分し、それ以外を「仮設なし」とすることとした。なお、「仮設あり」となる自治体（2004年時点）は、長岡市、栃尾市、越路町、山古志村、小国町、川口町（以上、現在は長岡市）、十日町市、川西町（以上、現在は十日町市）、十日町市、広神村（現在は魚沼市）である（図表1）。

3.2 調査結果

・震災前後の地域の現状

震災を契機に、地域の状況は変化している可能性がある。特に災害は地域がもともと抱えていた問題をより一層深刻な形で顕在化させるという指摘を踏まえると、被災後の地域の状況は悪化している可能性もある。そこで表2には2012年3月に国土交通省国土政策局が公表した、集落を取り巻く状況に関して自己診断するためのチェックシート¹⁾を援用した回答項目に関する結果を示す。

ほぼすべての項目で震災前に比べると地域の状況が悪化していることが明らかとなった。震災を契機として様々な取り組みが行われているものの、状況を抜本的に改善するということまでには至っていないと見ることもできる。

しかし、閉塞感の広がりなどは、全体の傾向に比べて仮設が建設されたエリアでは割合の増加は限定的である。さらに、図2には地域の状況が震災後どのように変化したかについて具体的な回答結果を示す。



図2 震災後の変化

表2 地区・集落の状況変化

地区・集落の現状について、震災前、そして現在あてはまるものに○をつけてください

	全体			仮設あり			仮設なし		
	震災前	震災後	増減	震災前	震災後	増減	震災前	震災後	増減
■地区・集落の人材について									
地区・集落の人口が大幅に減少している	65	191	126	33	109	76	24	60	36
後継者の不足など 地区・集落の将来について不安が増している	182	473	291	75	228	153	75	173	98
地区・集落のリーダーとなる人材が減少している	215	418	203	107	220	113	78	140	62
地区・集落を支援してくれる外部組織や人材とのつながりが広がらない	142	221	79	69	109	40	55	78	23
■地区・集落の生活利便性について									
公的サービスを受けるのが不便になってきている	123	206	83	52	80	28	56	100	44
病院や診療所に通うのが不便になってきている	115	206	91	58	92	34	40	89	49
食品や日用品の買い物が不便になってきている	104	199	95	51	92	41	38	83	45
外出する際の交通手段が不便になってきている	104	175	71	49	76	27	42	78	36
■地区・集落の生業について									
農林漁業など地域の中心産業を続けていくのが難しくなっている	151	317	166	68	133	65	63	133	70
地区・集落やその周辺で若者の働く場が減少している	247	404	157	115	183	68	91	156	65
高齢者や女性が参加できる特産品づくりなど新しい活動が広がらない	213	289	76	95	121	26	85	122	37
地域資源を生かした観光など、地域外との交流が広がらない	167	227	60	72	95	23	72	98	26
■地区・集落の環境について									
空き家が増加している	86	263	177	37	141	104	37	80	43
耕作放棄地や荒れた山林が増加している	178	319	141	72	139	67	77	124	47
地区・集落の景観が悪化している	63	116	53	28	49	21	30	45	15
自然災害の被害を受ける危険性が増大している	95	250	155	39	94	55	42	107	65
■地区・集落のつながりについて									
住民が集まって話し合う機会が減少している	125	203	78	63	98	35	48	74	26
道路や水路などを共同で利用・管理することが難しくなっている	100	223	123	42	97	55	45	88	43
祭りや冠婚葬祭などを住民が協力して行うことが難しくなっている	97	230	133	49	106	57	36	84	48
多くの住民の間で集落の将来への希望が薄れ、閉塞感が広がっている	117	222	105	52	91	39	49	95	46
無回答	373	165		200	88		121	54	
合計	852	852		429	429		297	297	

被害を受けたエリアでは、行事に参加する人の増加や、話し合いの活発化など、全体よりも高い結果が示された。地域を取り巻く状況そのものは抜本的に改善されたわけではないが、地域が自律的に復興、そして持続可能な地域づくりを進めていくために必要な住民の活動は活発化している傾向を見て取ることができる。

・復興に関する認識

アンケートは震災から約8年が経過した時期に実施された。その時点において、地域のリーダーである区長、自治会長が地域は復興したかどうかをどのように判断したのかについて回答した結果を図3、図4に示す。

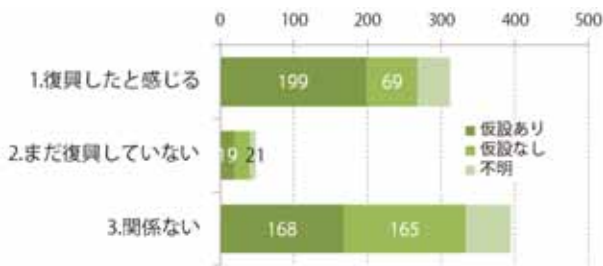


図3 復興に関する認識

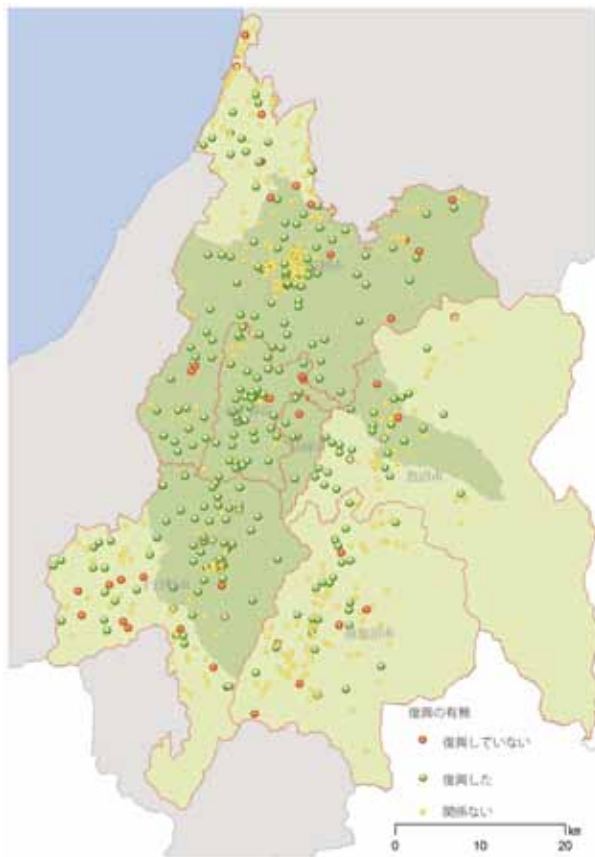


図4 復興に関する認識の空間的分布

全体としては36.7%で「復興した」という回答が得られている。仮設が建設されたエリアにおいては46.4%がそのように回答している。復興という考え方が地域の状況にそぐわない（地域としては被害が殆ど無く、復興プロセスと

は無縁）と判断されるケースを想定して「関係ない」という選択肢を用意したが、仮設ありのエリアでも約4割でその回答が選択されている。一方で「復興していない」という回答は少数となった。ただし、どのような理由で復興していないと判断しているのかについては、今後詳細な追加調査等が必要である。続いて、どのようなきっかけで地域が復興したと実感したと判断したのかという設問への回答結果を図5に示す。

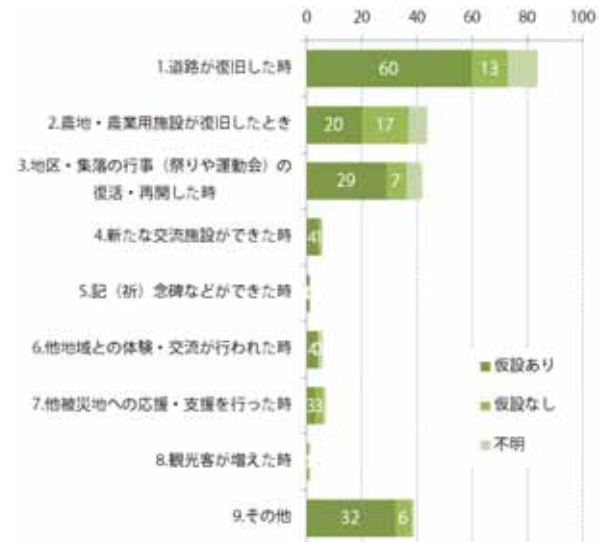


図5 復興を実感した時

仮設が建設されたエリアにおいては、道路復旧時に復興を実感したという回答の割合が最も多くなった。仮設が建設されなかったエリアではむしろ農地や農業用施設の復旧した時点という回答の割合が最も多くなった。また地域の行事が復活・再開した時という回答は、仮設ありのエリアにおいての回答が多くなった。実際に復興を実感するのはインフラの復旧が完了するという要素の影響が最も多くなることが示唆される結果となった。この点に関してはこれまでの復興に関する様々な議論とともに更に分析をしていく必要があるだろう。ただし、地区・集落の行事が復活・再開した時に復興を実感しているという回答は、仮設ありのエリアにおいては道路の復旧に次ぐものとなっている。ハードの復旧だけでなく、地域主体の活動が再開されたことへの感慨が復興意識へつながっていることも明らかとなっている。

・復興プロセスへの住民の参画

復興の実感にはどちらかというインフラの復旧が大きく影響していることが示唆されていることは前述したが、復興の様々な取り組みに対して地域住民の参画の実態に関しての設問への回答を表3に示す。

仮設ありのエリアにおいて、何らかの参画が得られているという回答の割合が多くなっている。震災は多くの被害を地域にもたらしたが、大きな外力によるインパクトが危機感を想起し（危機感の共有）、それが住民自らの行動に影響したことも考えられる結果となった。

表3 復興への住民参画

	全体		仮設あり		仮設なし	
	回答	割合	回答	割合	回答	割合
1.積極的に参加した	95	11.2%	55	12.8%	25	8.4%
2.まあまあ参加した	231	27.1%	137	31.9%	63	21.2%
3.あまり積極的に参加しなかった	75	8.8%	36	8.4%	28	9.4%
4.わからない	133	15.6%	66	15.4%	41	13.8%
5.関係ない	149	17.5%	58	13.5%	73	24.6%
6.その他	27	3.2%	12	2.8%	10	3.4%
無回答	144	16.9%	65	15.2%	59	19.9%
合計	852	100%	429	100%	297	100%

※複数回答者あり

・地域復興支援員の認知と活動状況

中越地震被災地においては地域を対象として様々な外部人材が直接支援を行っており、それが様々な新しい動きを作り出しているが、その延長線上に位置づけられる地域復興支援員に関して、その認知がどのようになされているのかについての回答結果を表4および図6に示す。

表4 地域復興支援員に対する認知

	全体		仮設あり		仮設なし	
	回答	割合	回答	割合	回答	割合
1.地区・集落内で活動している	68	8.0%	51	11.9%	14	4.7%
2.名前を知っているが地区・集落内で活動していない	170	20.0%	102	23.8%	53	17.8%
3.知らない	475	55.8%	211	49.2%	178	59.9%
無回答	139	16.3%	65	15.2%	52	17.5%
合計	852	100%	429	100%	297	100%

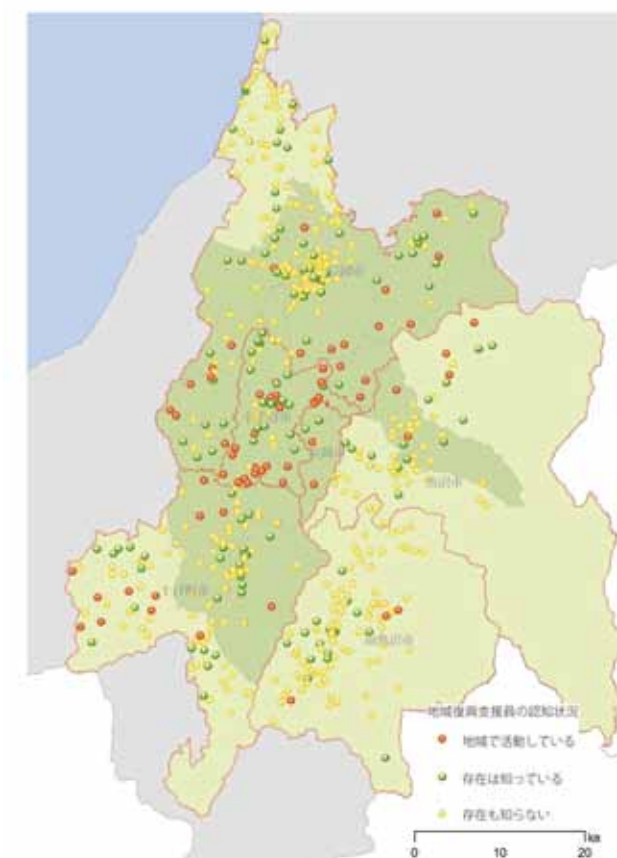


図6 地域復興支援員の活動及び認知の空間的分布

地域復興支援員は受け入れ自治体の意向により、仮設ありのエリア外でも設置することができるため、仮設なしのエリアでも活動が行われている。ただし、実際に活動しているという回答は、やはり仮設ありのエリアで多くなって

いるだけでなく、支援員の認知に関しても、仮設ありのエリアのほうが上回っている。更にはいわゆる激甚被災エリアでの活動が多く見られている。結果だけ見ると地域復興支援員は被災地全体の復興に直接的に果たしている役割が低く見えるが、活動している地域を精査すると、被害が大きく、抱える課題も多い地域で活動が行われているという回答も多い。行政による公正性、総合性に配慮した支援とは異なり、必要に応じて支援を行うという復興基金による人的支援の特徴が現れているとも言える。また、表5には、地域復興支援員の関与で始まった取り組みの有無についての回答結果を示す。実数としては多くはないが、地域復興支援員が活動している地域においては過半数の地域で復興支援員の関与で始まった活動があることがわかる。外部支援者による地域を客観的に見た上でできる活動を提案してきたこれまでの活動経緯が地域にも認識されていると見ることができよう。

さらに表6には、地域復興支援員が地域の復興に寄与したか否かについての回答結果を示す。仮設ありのエリアでは2/3の割合で「役割を果たした」と回答されているほか、「役割を果たしていない」という回答はないことを見ると、復興プロセスのある段階において、外部の人的支援が有効に機能するという結果が示唆されることとなった。

表5 地域復興支援員の関与で始まった活動の有無

	全体		仮設あり		仮設なし	
	回答	割合	回答	割合	回答	割合
1.ある	37	54.4%	30	58.8%	7	50.0%
2.ない	13	19.1%	9	17.6%	2	14.3%
無回答	18	26.5%	12	23.5%	5	35.7%
合計	68	100%	51	100%	14	100%

表6 地域復興支援員が復興に役立ったか

	全体		仮設あり		仮設なし	
	回答	割合	回答	割合	回答	割合
1.果たした	42	61.8%	34	66.7%	8	57.1%
2.果たしていない	1	1.5%	0	0.0%	1	7.1%
3.どちらとも言いえない	15	22.1%	9	17.6%	6	28.6%
無回答	10	14.7%	8	15.7%	1	7.1%
計	68	100%	51	100%	14	100%

・復興基金の活用実態

中越地震復興基金は、地域にとって使い勝手の良い事業メニューや支払い方法などの制度設計が功を奏して、数多くの地域で様々なメニューが活用されてきた。ここでは、それらのメニューがどのような効果を地域にもたらしたのかについての調査結果を示す。図7には各地域で活用した（と認識している）基金メニューを示す。

ここでは選択肢として、地域の復興に関連しそうな10のメニューだけを抽出して選択している。そのうち、全体でも仮設ありのエリアでも最も活用されているのは「地域コミュニティ施設等再建支援」であることが明らかとなった。これは地域の神社などの再建にも活用できたメニューであり、被害の有無にかかわらず、地域共有財産としてメンテナンスが困難となりつつあった地域で幅広く受け入れられたことがわかる。一方で地域復興デザイン策定事業などを活用したという回答は仮設ありのエリアが多くなって

いる。復興熟度の上がった地域に対してのメニューとして位置づけられていたこともあり、被害のあった地域での活用が行われている。ただし、これは回答者がそのメニューを活用したと認識しているかどうかによって大きく影響を受けている。今後復興基金事務局の実績とも突き合わせて詳細な分析が必要である。また図8には最も有益だった基金メニューについての回答結果を示す。

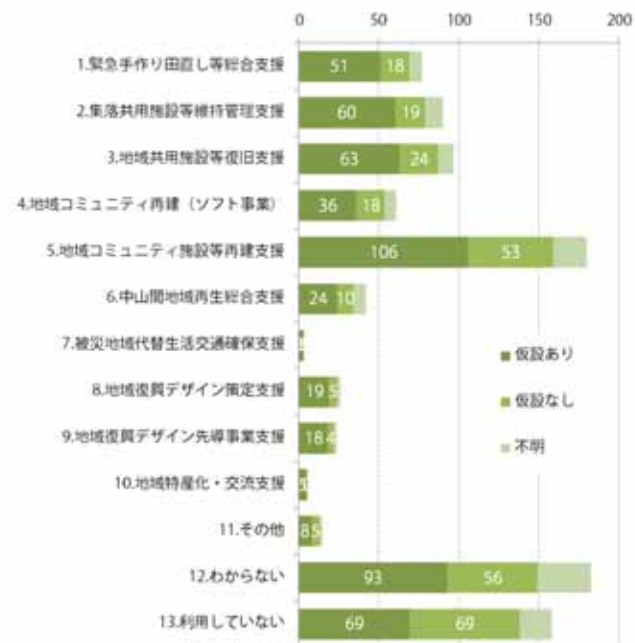


図7 各地域で利用された基金メニュー



図8 最も有益だった基金メニュー

活用認識とも共通するが、ここでも地域コミュニティ施設等再建支援が最も多く回答されている。特に仮設なしのエリアでの回答割合が多く、被害はなかったものの、基金

メニューにおいて恩恵を受けている状況がうかがえる結果となった。その是非については今後、追加調査等で再度整理をしていきたい。

図9には、利用した基金メニューのうち、地域主体の取り組みを重ね、復興熟度が高まった地域の申請を念頭に置いてメニュー化された地域復興デザイン策定支援事業および、地域の神社再建などを支援するメニューの地域コミュニティ施設等再建支援に関する活用実態の空間分布を示す。先述のように、地域コミュニティ施設等再建支援のみを活用した地域は、復興基金が申請可能対象地域としたエリアに広域に分布している一方で、地域復興デザイン策定支援を活用した地域は、やはり被害が相対的に大きく、復興に向けて様々な取り組みが必要となった地域に多く分布している実態が明らかとなっている。地域コミュニティ施設等再建支援の場合、震災で被害を受けた神社だけでなく、近年地域で維持管理が様々な原因から難しくなりつつあったものに対しても適用された部分もある。これが基金ではなく行政の予算によるものであればそもそもそれらの修復に利用できなかっただけでなく、震災被害が殆どなかったエリアでは利用ができなかったはずである。基金が柔軟な対応をしたことについての効果は改めて詳細な調査を行いながら明らかにする必要もあるだろう。



図9 特定メニューの活用に関する空間分布

4. まとめと今後の課題

本稿では、これまでの自然災害被災地の復興状況を把握する際には行われてこなかった「地域」を調査対象としたアンケート結果の概要を示すことで、持続可能性を獲得するための復興プロセス及びその支援環境のあり方を検討してきた。調査時点での地域のリーダーの多くは、すでに復興していると認識している状況も明らかになったが、それらは道路の復旧など、今回はアンケート調査の一部について一次集計結果を示したのみである。特に、復興したか否かの設問への回答や、どの時点で復興を実感したのかなど、今後の追加調査等が必要となる部分も多い。地域の復興がどのようなプロセスで進んでいるのかについて、ここで得られた結果を詳細に分析するとともに、実態としての集落の状況と照らし合わせながらさらなる検討を進めていく必要がある。

参考文献

- 1) 国土交通省国土政策局「小規模・高齢化する集落の将来を考える ヒント集」2012.3